

La sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya

Antoni Bayona

Professor de Dret Administratiu de la Universitat Pompeu Fabra

Consideracions generals sobre la sentència del Tribunal Constitucional

El pronunciament del Tribunal Constitucional (TC) sobre l'Estatut d'Autonomia (EAC) referendat ha suscitat un important debat polític, i també jurídic, sobre la possibilitat i la conveniència d'una intervenció del TC sobre la norma estatutària, atès l'impacte que podia tenir la sentència sobre una matèria prèviament sotmesa a consulta popular preceptiva i vinculant.

En el pla polític i de conveniència, és cert que una sentència dictada en aquest context comporta elements distorsionadors derivats de la confrontació de dues legitimitats diferents i del risc de poder donar lloc a un escenari en el qual el valor del principi democràtic pot quedar desvirtuat, sense que el sistema prevegi cap procés posterior per salvar la discrepància entre el resultat del procés participatiu i els efectes de la sentència sobre la qüestió que ha estat objecte de la consulta.

Tanmateix, en termes estrictament jurídics, no es pot dir que el TC sigui incompetent per conèixer dels recursos sobre l'EAC. Els estatuts són normes que resten sotmeses a la Constitució, i, per tant, no estan exemptes del control de constitucionalitat, tal com ho determina expressament l'article 27.2.a) de la Llei orgànica del TC. Ara bé, la possibilitat que l'EAC pugui ser sotmès a judici de constitucionalitat no exclou que es pugui argumentar a favor de l'existència d'uns límits en l'exercici de la funció jurisdiccional que en aquest cas es justifiquen per la naturalesa especial que tenen els estatuts com a normes jurídiques.

La justícia constitucional, com a tal, ha suscitat sempre un important debat entorn dels efectes que pot tenir sobre els actes que són fruit de l'expressió del principi democràtic inherent a l'exercici de la potestat legislativa. L'aplicació als tribunals constitucionals del qualificatiu "legisladors negatius" posa en relleu aquest problema. Per aquesta raó, la doctrina i la mateixa jurisprudència constitucional comparada solen estar d'acord en considerar que la justícia constitucional ha d'aplicar un criteri de "deferència" cap al legislador o de "correcció funcional" en l'exercici de les seves funcions de control sobre les lleis. Aquest principi s'ha de traduir, entre altres coses, en la presumpció de constitucionalitat de les lleis, la possibilitat d'interpretació de la Llei "conforme" a la Constitució quan hi ha aquest marge i en la interdicció de declaracions d'inconstitucionalitat "preventives", és a dir, pel simple fet que en l'aplicació de la norma hi pugui haver el risc d'una solució contrària a la Constitució. Si aquest criteri és aplicable en general a qualsevol llei que ha de ser valorada pel TC, es pot afirmar que s'ha d'extremar encara molt més en el cas dels estatuts d'autonomia, atesa la funció constitucional que compleixen.

El resultat final del sistema autonòmic que preveu la Constitució espanyola (CE) no està plenament definit ni acabat en la mateixa Constitució perquè el constituent va optar per un model especialment obert que remetia el seu contingut final a una norma concreta (els estatuts) encarregada de complir aquesta funció constitucional. Aquest escenari permet considerar els estatuts com a normes que desenvolupen i complementen directament la Constitució, als quals es pot aplicar el qualificatiu de normes "materialment" constitucionals tal com ho reconeix un important sector doctrinal i també el mateix TC a la sentència sobre l'EAC (FJ 3).

Des d'aquesta perspectiva, el legislador estatutari se situa més en el pla del legislador constituent, que no pas en el del legislador constituït i això hauria de suposar l'aplicació encara més estricta del

El TC ha posat en qüestió dos elements bàsics del pacte constituent: el valor de l'EAC com a norma jurídica que concreta el dret a l'autonomia i el valor de pacte polític que representa l'Estatut

principi de deferència. Com a mínim hi hauria de ser en aquells aspectes de la regulació estatutària sobre els quals la Constitució fa una àmplia remissió a la norma estatutària.

Si partim d'aquesta premissa, un dels aspectes més criticables de la sentència sobre l'EAC és la manca de sensibilitat que el TC mostra sobre aquest fet, que el porta a ignorar o, en el millor dels casos, a negar cap efecte a la funció constitucional que compleixen els estatuts, tant pel que fa als paràmetres de control utilitzats com al fil conductor de l'argumentació de la decisió. En aquest sentit, el TC no solament no aplica el principi de deferència en el seu judici de constitucionalitat sinó que, paradoxalment, es pot apreciar en els seus arguments una desconfiança i una aproximació preventiva envers la norma, que el porta a un activisme judicial impropï de l'exercici de la jurisdicció constitucional.

En el fons d'aquesta línia el que s'aprecia realment és una clara devaluació del paper i significat de l'Estatut, que el TC no vol considerar en cap cas que ocupi un lloc rellevant dins el bloc de la constitucionalitat en el sentit que pugui desenvolupar els principis constitucionals i ésser, en conseqüència, un paràmetre que pugui condicionar la funció del TC com a intèrpret suprem de la Constitució. Per al Tribunal, la Constitució i el TC són els únics referents jurídics decisius, i l'Estatut queda relegat a un paper clarament secundari.



La consideració de Catalunya com a nació o realitat nacional, un dels aspectes més polèmics de la sentència
Foto: David Tortosa

Aquesta manera de veure les coses porta el TC en nombroses ocasions a veure l'Estatut més com una norma autonòmica que no pas estatal, com veritablement és. En aquest sentit, la sentència desactiva moltes disposicions estatutàries amb l'argument que l'Estat no pot quedar compromès per l'EAC i ha de quedar lliure per prendre les determinacions per llei ordinària o orgànica, és a dir, al marge d'un marc sotmès a un règim de reforma especialment rígid. Cal pensar que, en aquesta aproximació tan preventiva que el TC fa sobre l'EAC, ha pogut pesar també la idea que en els recursos es va reiterar sobre la utilització de la reforma estatutària com una fórmula encoberta de reforma de la Constitució. Malauradament sembla que aquesta visió ha pogut influir en la decisió i s'ha oblidat que és la mateixa Constitució la que ha volgut deixar un marge de maniobra important als estatuts per concretar i definir el contingut de l'autonomia.

La visió que el TC té del text estatutari no solament devalua el seu paper com a norma jurídica sinó que també implica desconèixer el valor de pacte polític en què es basa l'exercici del dret a l'autonomia reconegut per la Constitució i que s'articula mitjançant un marc normatiu de concurrència de voluntats.

Per les raons que s'acaben d'exposar, es pot concloure que el TC ha posat en qüestió en la seva sentència dos elements bàsics que es troben implícits en el pacte constituent: el valor de l'EAC com a norma jurídica en la qual es concreta l'exercici del dret a l'autonomia dins el marc d'obertura i flexibilitat que permet la Constitució de 1978, i el valor de pacte polític que representa l'Estatut. El TC hauria d'haver-lo respectat i exercir un control de constitucionalitat especialment mesurat i deferent envers el legislador i el poble català en funció d'aquestes dues premisses.

En un altre ordre de consideracions, cal posar també en relleu que la sentència sobre l'Estatut pot suposar una limitació molt important a les possibilitats d'aprofundir en l'autogovern dins el marc que determina la Constitució. La voluntat política que hi havia rere la reforma de l'Estatut es fomentava en la possibilitat jurídica que la Constitució consentia un marge de maniobra al legislador estatutari superior al que s'havia concretat en el seu moment a l'Estatut de 1979. Tot i que potser en alguns aspectes concrets l'Estatut de 2006 es podria situar en el límit permès pel marc constitucional, a Catalunya hi havia un ampli consens sobre l'existència d'aquest marge de maniobra en aspectes claus de l'autogovern com és el cas, per exemple, del contingut material de l'autonomia que es concreta en l'atribució de competències a la Generalitat. Una funció que l'article 147.3 de la CE remet clarament als estatuts. Malgrat això, una de les conclusions més clares i evidents que es desprenen de la sentència és que aquest marge de recorregut és sensiblement menor.

Els elements simbòlics i d'identitat de Catalunya

Un dels aspectes més polèmics de la sentència ha estat la declaració portada a la part decisòria en el sentit que no tenen valor jurídic interpretatiu les expressions del preàmbul de l'EAC sobre la consideració de Catalunya com a "nació" o com una "realitat nacional". Aquesta declaració és clarament preventiva, perquè el mateix tribunal recorda que els preàmbuls de les lleis no tenen valor normatiu, encara que poden constituir un element important d'interpretació de les normes. Per evitar aquesta possibilitat interpretativa, la sentència considera necessari explicitar-ho i fer-ho, a més, en la part decisòria de la sentència (resolució).

La qüestió de fons que aquí es planteja és si la CE admet una única idea de nació o, en canvi, permet una lectura en clau "plurinacional", és a dir, emparant l'existència de diverses realitats o expressions nacionals. El Tribunal resol aquesta qüestió diferenciant entre el sentit "jurídicoconstitucional" i el sentit "social, històric o cultural" que es pot donar al concepte de nació i considera que el primer només és atribuïble a la nació espanyola d'acord amb el que estableix l'article 2 de la CE.

El Tribunal vol deixar clar, per tant, que, a l'article 2 de la CE, no hi cap un concepte plural de nació amb rellevància jurídica que, malgrat tot, podia haver tingut una resposta afirmativa en el reconeixement de les "nacionalitats" que integren l'Estat, respecte dels altres territoris que tenen només la consideració de "regions". Si tenim en compte que l'expressió "nacionalitat" es pot considerar equivalent o sinònima de nació, tal com es desprèn del seu sentit etimològic i dels mateixos debats constituents, hauria estat possible una lectura més oberta del text constitucional amb un resultat diferent al d'una aplicació tan estricta i formalista com la que fa el TC.

El TC ha volgut posar un èmfasi especial en aquesta qüestió d'identitat i ha relegat a un segon terme la idea d'unitat de l'Estat que proclama el mateix article 2. En aquest sentit, cal dir que, si el que es volia era garantir aquest principi, això no era incompatible amb una interpretació de l'article 2 acceptant que, malgrat el principi d'unitat, preveu una idea d'estat de composició plurinacional.

Una novetat important que incorpora l'EAC és el reconeixement que l'autogovern de Catalunya es fonamenta en els "drets històrics" del poble català. Aquesta referència als drets històrics té transcendència jurídica, ja que suposa, d'acord amb el que preveu l'article 5 de l'EAC, una "posició singular" de la Generalitat en relació amb el dret civil, la llengua, la cultura, la seva projecció en l'àmbit educatiu i el sistema institucional en què s'organitza la Generalitat.

Cal tenir present que el concepte de drets històrics és un concepte que acull la Constitució a la disposició addicional primera, quan declara que la Constitució empara i respecta els drets històrics dels territoris forals, els quals s'actualitzen mitjançant els estatuts. Tot i que els drets històrics van lligats a la

foralitat, la Constitució no identifica quins són els territoris forals i deixa, per tant, un marge d'interpretació en aquest punt que podria aplicar-se a altres territoris, a més de Navarra o el País Basc. Si la idea bàsica és la pervivència de furs en l'etapa preconstitucional, no hem d'oblidar que Catalunya també n'ha tingut, com és el cas singular del dret civil. Tampoc no hem d'oblidar el precedent de l'Estatut d'Autonomia d'Aragó, la disposició addicional tercera del qual incorpora la declaració que la comunitat no renuncia als seus drets històrics, que poden ser actualitzats d'acord amb la disposició addicional primera de la CE. En tot cas, cal recordar que, del reconeixement dels drets històrics, el TC n'ha extret conseqüències jurídiques a l'hora d'interpretar l'abast i l'extensió de les competències autonòmiques, en relació amb els títols competencials de l'Estat.

Malgrat que l'article 5 de l'EAC no esmenta expressament la disposició addicional primera de la CE, la utilització de la mateixa idea de drets històrics i la remissió àmplia que fa a "altres preceptes de la Constitució" hauria permès considerar l'aplicació a la Generalitat d'aquest règim singular en els àmbits que esmenta l'article 5 de l'EAC. Tanmateix, la sentència nega aquesta possibilitat interpretativa i declara taxativament que la referència als drets històrics del poble català no es pot considerar que faci referència a la disposició addicional primera de la CE, la qual cosa significa que l'article 5 de l'EAC ha de ser considerat, des del punt de vista competencial, com un simple enunciat indicatiu del règim de competències que l'Estatut concreta en el títol IV, sense cap valor afegit.

L'EAC de 2006 incorporava previsions en matèria lingüística per a garantir el model de 1983 i 1998, tot i que l'objectiu no ha estat assolit plenament després de la sentència

El règim lingüístic de doble oficialitat del català i el castellà a Catalunya ha estat objecte d'un tractament jurídic en la legislació catalana sobre llengua que ha fet compatible aquesta doble oficialitat amb l'establiment de mesures de prioritització de l'ús del català, especialment en els àmbits vinculats a les administracions de Catalunya, als serveis públics i a l'ensenyament.

La Llei de normalització lingüística de 1983 i la Llei de política lingüística de 1998 han establert aquest règim d'ús preferent a partir de la consideració que té el català com a llengua pròpia de Catalunya i la introducció del criteri d'ús normal del català, sens perjudici del dret d'opció lingüística dels ciutadans en les seves relacions amb l'Administració. En l'àmbit de l'ensenyament, la legislació lingüística ha donat al català la condició de llengua d'ús normal de l'educació, la qual cosa s'ha traduït en la seva utilització com a llengua vehicular. Aquest model lingüístic en l'ensenyament ha estat avalat pel TC en diverses sentències, entre les quals cal destacar la 337/1994.

L'EAC de 2006 ha incorporat diverses previsions en matèria lingüística (especialment en els articles 6.33, 34, 35 i 50) amb la voluntat de garantir i aprofundir a nivell estatutari les línies mestres del model lingüístic dissenyat per les lleis de 1983 i 1998. Tanmateix, aquest objectiu no es pot considerar assolit plenament després de la sentència sobre l'EAC, en la qual el TC introdueix en el debat lingüístic alguns elements d'incertesa respecte a la situació assolida pel català en els àmbits vinculats a les relacions amb les administracions, al seu ús social i, en menor mesura, a l'ensenyament.

En aquest sentit, és destacable l'interès que mostra el TC per emfasitzar el principi d'igualtat del castellà i del català amb caràcter general, la qual cosa el porta a no reconèixer efectes jurídics de la condició del català com a llengua pròpia, a reconduir la consideració de llengua d'ús normal a la simple constatació fàctica d'una realitat lingüística a Catalunya i a declarar inconstitucional el caràcter de llengua preferent del català que establia l'article 6.1 de l'EAC respecte al seu ús per part de les administracions públiques i dels mitjans de comunicació públics, sens perjudici de la possibilitat d'establir mesures de correcció en supòsits de desequilibri lingüístic (mesures de normalització en un sentit estricte).

A tot això cal afegir que el Tribunal també nega respecte del català l'existència d'un deure general de coneixement (article 6.2 de l'EAC) i considera que aquest deure només existeix respecte del castellà. Aquest plantejament suposa a la pràctica un factor de desigualtat entre les dues llengües que perjudica clarament el català en la mesura que els ciutadans, malgrat que el català té la condició de llengua oficial, en poden al·legar el desconeixement.

Tot i que la sentència és especialment ambigua, i fins i tot críptica, en aquesta part dedicada a la llengua, pot afavorir situacions futures de conflicte, especialment en l'àmbit de les relacions entre les

administracions de Catalunya i els ciutadans, i el deure de disponibilitat lingüística de les empreses respecte dels drets lingüístics dels consumidors i usuaris (article 50.5 i 34 de l'EAC, respectivament).

En l'àmbit concret de l'ensenyament i pel que fa a la continuïtat del català com a llengua vehicular, tampoc no s'han de descartar les possibilitats que la sentència introdueixi dubtes respecte de la situació actual. Malgrat tot, en aquest punt la sentència segueix com a línia argumental la doctrina continguda a la STC 337/1994, la qual va validar clarament l'opció legislativa a favor del català com a llengua vehicular, sempre que això no comporti l'exclusió del castellà també a aquests efectes. Això porta el TC a declarar que és correcte que el català sigui el "centre de gravetat" del model lingüístic a Catalunya i a deixar clar, com ja va dir en la STC 337/1994, que no hi ha un dret d'opció lingüística dels pares i dels tutors per demanar l'ensenyament en qualsevol de les llengües oficials, el dret de l'existència i l'abast del qual dependrà, en el seu cas, del que es determini en la legislació educativa.

El règim de les competències

Tal com s'ha assenyalat abans, una de les característiques que s'han destacat més del model d'organització territorial que estableix el títol VIII de la CE és que el disseny constitucional deixa un ampli espai per a la concreció d'aquest model, que requereix d'un complement normatiu específic com són els estatuts d'autonomia. Els estatuts són, en definitiva, els que donen contingut real al principi dispositiu en matèria autonòmica en el qual es basa la Constitució, de manera que sense l'Estatut no hi ha autonomia, ni tampoc una definició a priori de la seva dimensió concreta.

L'article 147.2 de la CE determina els continguts mínims i necessaris dels estatuts, entre els quals es troba la funció de definir les competències que assumeix la comunitat autònoma en el "marc" que estableix la Constitució (lletres d de l'apartat 2). És difícil negar, per tant, el paper de l'Estatut en aquest àmbit en la mesura que, per mandat constitucional, és la norma que acaba fent la delimitació competencial entre l'Estat i la Generalitat. Això ho fa, a més, en un context relativament obert i flexible, com ho posa en relleu l'expressió "marc" que utilitza el precepte constitucional en referir-se a les competències i que cal reconduir singularment a l'article 149.1, que determina les competències que, en tot cas, corresponen en exclusiva a l'Estat.

Un dels objectius bàsics perseguits per la reforma de l'Estatut era incidir en aquest àmbit del contingut material de l'autogovern, entenent que l'Estatut, com a norma que complementa la Constitució i que exerceix una funció constitucional clara i inequívoca en aquest camp, tenia un marge de recorregut important per incidir en dos aspectes: d'una banda, la definició de les categories competencials en relació amb les competències assumides per la Generalitat (competències exclusives, compartides i executives) i, de l'altra, més precisió i detall en els enunciat de les matèries que són el substracte de cada competència, amb la corresponent qualificació segons les categories generals establertes. Això és el que fa l'Estatut al títol IV (articles 110 a 173), en la que és, sens dubte, una de les parts més rellevants i importants de la norma, per no dir la que més.

Aquest plantejament estatutari no obeeix a una finalitat teòrica o merament conceptual. Respon a un objectiu pràctic, que és clarificar les situacions competencials com a conseqüència de l'experiència de funcionament tingut fins ara i garantir els espais propis de la Generalitat davant l'Estat, tant pel que fa als sectors competencials pròpiament dits com a les potestats exercibles i la seva intensitat. En aquest darrer sentit, cal destacar de manera especial la importància dels articles 110, 111 i 112 de l'EAC, sobretot en l'intent que suposen de reforçar la noció d'exclusivitat de les competències i de donar més seguretat jurídica i claredat a l'esquema competencial resultant dels supòsits en què l'Estat té reconeguda per la Constitució la competència legislativa "bàsica" (competències compartides).

L'impacte de la STC sobre aquest àmbit estatutari ha estat molt gran i força negatiu, perquè a la pràctica la sentència suposa que les definicions que conté l'Estatut no són determinants en si mateixes,

Els estatuts són els que donen contingut real al principi dispositiu en matèria autonòmica en el qual es basa la Constitució, de manera que, sense Estatut no hi ha autonomia



La sentència suposa que les decisions de l'Estatut no són determinants en sí mateixes, plantejament que suposa privar l'Estatut de la seva funció constitucional
Foto: David Tortosa

ja que el Tribunal ha considerat que la definició competencial només té dos paràmetres vinculants: la Constitució i la doctrina que estableixi el mateix Tribunal com a intèrpret suprem de la Constitució.

Aquest plantejament suposa privar l'Estatut de la seva funció constitucional i fer-lo fora, de facto, del bloc de la constitucionalitat. En aquest punt –i en molts altres també–, la sentència mostra de manera evident un pòsit ideològic preventiu envers l'Estatut que el porta a considerar-lo més com una llei autonòmica que no pas com una llei estatal qualificada com el que en realitat és o, en el pitjor dels casos, a veure'l com un intent pensat per alterar o modificar de manera subreptícia la Constitució.

Per desactivar el paper de l'Estatut, el Tribunal fa servir com a argument la doctrina establerta en el seu moment respecte de la LOAPA (STC 76/1983, de 5 d'agost), sobre la inconstitucionalitat de les normes interpretatives de la Constitució, però oblidant que aquesta doctrina va referida al legislador ordinari (com era aquell cas), però no al legislador que en virtut d'una previsió expressa de la mateixa Constitució compleix una funció de desenvolupament constitucional. L'aproximació que fa el Tribunal a aquesta qüestió és especialment criticable perquè expulsa l'Estatut del compliment d'aquesta funció i desvirtua d'aquesta forma el mateix disseny constitucional.

Des del punt de vista pràctic, la sentència té una especial transcendència perquè, més enllà de les declaracions d'inconstitucionalitat o interpretatives concretes, determina la pèrdua del valor jurídic de l'Estatut com a tal. A les parts no afectades per la sentència, el Tribunal admet la constitucionalitat de les determinacions competencials, però en el benentès que això té essencialment un valor "descriptiu" que ha de passar sempre pel filtre que suposa la jurisprudència present i futura del Tribunal com a intèrpret absolut de la Constitució.

Entre altres coses, això es tradueix en la desnaturalització del concepte de competència exclusiva, concepte que la sentència relativitza totalment quan fa prevaler per sobre de les definicions estatutàries el joc sense límits ni condicionants de les competències estatals de l'article 149.1 de la CE. Un altre efecte molt important de la sentència és el d'evitar que l'Estatut prevegi les competències compartides des d'una perspectiva que emfasitzi la naturalesa legislativa de les competències bàsiques i el seu abast limitat derivat del necessari respecte a l'espai competencial autonòmic. En aquest punt, el Tribunal deixa ben clar que les bases poden estendre's a l'àmbit reglamentari i, fins i tot, executiu, i rebutja

la idea que les bases s'hagin de considerar necessàriament com a principis o mínim comú normatiu continguts en normes amb rang de llei. En l'àmbit de les competències executives, el Tribunal també rebutja la proposta certament modesta de l'article 112 de l'EAC, en el sentit de permetre a la Generalitat exercir una potestat reglamentària de segon grau, potestat que el Tribunal circumscriu als àmbits estrictament organitzatius, o vinculats directament a la prestació de serveis o a aspectes merament funcionals de les tasques administratives d'execució.

Com ja s'ha assenyalat abans, la idea que impregna la sentència en aquest apartat competencial és la voluntat del Tribunal de monopolitzar la interpretació del sistema de competències considerant com a únic paràmetre vinculant la Constitució, però no l'Estatut. Per aquesta raó, el contingut de la sentència no és només transcendent en aquelles parts declarades inconstitucionals o sotmeses a una declaració interpretativa, sinó també en tots els altres preceptes estatutaris sobre els quals, com a conseqüència de la impugnació, el Tribunal formula criteris interpretatius en els fonaments jurídics corresponents.

Els efectes i la contundència de la sentència posen en entredit la utilització futura de la via estatutària per garantir i millorar el contingut material de l'autogovern. Davant d'aquest escenari, caldrà cercar a curt termini altres fórmules menys segures i condicionades per la conjuntura política, però que poden tenir la seva eficàcia sempre que l'Estat s'hi vulgui implicar. Aquestes vies podrien consistir, entre d'altres, en l'autoimposició per l'Estat de límits en l'exercici de les seves competències, especialment les bàsiques o, fins i tot, en la introducció sistemàtica, en les lleis que afectin les competències de la Generalitat, d'una clàusula expressa d'adaptació del contingut de la mateixa llei a les previsions competencials previstes a l'Estatut (una clàusula d'aquest tipus és la que preveu, per exemple, la disposició final segona de l'Estatut bàsic de l'empleat públic).

L'organització territorial i el govern local

El nou Estatut d'Autonomia incorpora com a novetat important respecte de l'Estatut anterior un tractament molt més ampli i complet dels aspectes relatius al govern local i a l'organització territorial de Catalunya (article 2.3 i capítol VI del títol II).

Aquest tractament estatutari se centra en dos eixos bàsics. El primer és el desplegament dels aspectes relacionats amb l'autonomia local, prenent com a referència especial la posició del municipi com a nivell local essencial. El segon és el disseny del sistema de governs locals de Catalunya, que pivota entorn del municipi i de les vegueries sens perjudici de la continuïtat de les comarques i de l'existència d'altres ens locals.

Pel que fa al primer aspecte, la STC sobre l'Estatut no qüestiona el contingut estatutari, sens perjudici de les consideracions que fa sobre el règim de distribució de competències en matèria de règim local. Pel que fa al segon aspecte, la STC formula una declaració interpretativa sobre els articles 90 i 91.3 i 4 en relació amb la creació de les vegueries com a nous ens locals de Catalunya.

En l'àmbit de la distribució de competències sobre el règim local, l'article 160 de l'EAC distingeix entre les submatèries que són competència exclusiva de la Generalitat, que s'esmenten a l'apartat 1, de la resta d'àmbits on entraria en joc la competència compartida, és a dir, on seria possible l'existència de normes bàsiques estatals dictades amb fonament a l'article 149.1.18 de la CE. L'apartat 3 de l'article 160 reconeix a la Generalitat la competència exclusiva per regular el règim electoral dels ens que creï, a excepció dels garantits constitucionalment (expressió que cal entendre referida als municipis i les províncies). Finalment, per tenir la panoràmica completa, cal esmentar que l'article 218.2 EAC reconeixia a la Generalitat la capacitat per regular els tributs propis dels ens locals dins el marc establert per la normativa estatal.

En relació amb l'article 160 de l'EAC, el TC no formula cap declaració d'inconstitucionalitat o interpretativa, però això no significa que no hi hagi un impacte de la sentència sobre la interpretació d'aquestes competències. En aquest sentit, les competències exclusives de l'apartat 1 es veuen indefiniblement afectades per la declaració interpretativa sobre l'article 110 de l'EAC, que és el que es refereix genèricament a les competències exclusives de la Generalitat. El TC vol deixar clar que la noció estatutària d'exclusivitat no exclou la possible aplicació dels títols competencials exclusius de l'Estat que resulten de

La idea de la sentència en l'apartat competencial és la de monopolitzar la interpretació del sistema de competències tenint com a paràmetre únicament la Constitució

l'article 149.1 de la CE, i en aquest cas, concretament, de l'apartat 18 relatiu a les bases del règim jurídic de les administracions públiques.

D'altra banda, en una lectura molt discutible de la competència sobre els aspectes electorals locals, el FJ 100 de la sentència fa una lectura molt extensiva d'aquesta competència estatal. Es podria arribar a entendre que afecta tots els ens locals, fins i tot els que són de creació estrictament autonòmica i no estan garantits constitucionalment. Si això fos així, hi hauria una regressió molt important en un àmbit en el qual s'accepta pacíficament la competència de la Generalitat.

En aquesta mateixa línia, també cal esmentar la declaració d'inconstitucionalitat de l'incís de l'article 218.2 de l'EAC, que reconeixia a la Generalitat la capacitat per poder regular els tributs locals. Tot i que aquesta capacitat estava condicionada al marc previ de la normativa estatal, la sentència aplica en aquest cas, sense matisos, la idea que la potestat tributària originària és competència exclusiva de l'Estat d'acord amb els articles 31.1, 133.1 i 149.1.14 de la CE. Oblida, però, que amb la prèvia habilitació d'una llei estatal, les CCAA poden crear i regular tributs propis (LOFCA) i que aquest mateix principi pot ser extensible, per tant, als tributs locals si així ho preveu la legislació d'hisendes locals.

Pel que fa als aspectes relatius a l'organització territorial, la STC formula una lectura especialment restrictiva de la potestat organitzativa que la Generalitat pot desplegar en aquest àmbit. Els tímids intents d'interiorització de l'organització local que conté l'EAC i que se centren sobretot en l'àmbit supramunicipal i en la figura de les vegueries queden molt debilitats per la sentència.

En aquest sentit, la sentència recorda que la província és un ens local garantit per la Constitució i que ha d'existir també a Catalunya, amb la qual cosa nega la possibilitat d'una substitució plena d'aquest nivell per un ens de nova creació autonòmica. La sentència reforça la idea de bifrontalitat del govern local envers l'Estat i la Generalitat i afirma que cal distingir entre l'organització del govern local "de" Catalunya, del govern local de l'Estat "a" Catalunya. Aquesta doctrina té com a conseqüència més directa que els municipis i les províncies, com a ens locals garantits, queden en l'òrbita del segon escenari amb el que això significa per al protagonisme de les competències estatals.

Situats en aquest context, la sentència aborda les vegueries de dues maneres possibles. Bé considerant que poden ser òrgans de govern local de caràcter autonòmic que la Generalitat crea en "concurrència" amb les diputacions provincials, bé considerant que les vegueries, o més exactament els consells de vegueries, poden substituir les diputacions. En el primer cas, el TC considera que la Generalitat disposa d'àmplies competències per a la seva creació, modificació o supressió i per establir el seu règim jurídic. Tanmateix, en la segona hipòtesi, el TC limita la competència de la Generalitat al que considera com un simple canvi de "denominació" de la província a Catalunya, supòsit que no impediria a l'Estat establir la regulació bàsica aplicable a les diputacions, així com el seu règim electoral. També significaria la necessària coincidència geogràfica de les vegueries amb les províncies, sens perjudici d'una eventual modificació per llei orgànica estatal d'acord amb l'article 141.1 de la CE.

En relació amb aquesta doctrina, cal destacar diversos aspectes. En primer lloc, la impossibilitat que la creació de les vegueries pugui donar lloc a una veritable organització alternativa a la província en l'àmbit del govern local supramunicipal. Com a nous ens, només es podrien crear sens perjudici de les diputacions, la qual cosa donaria encara més complexitat a un sistema de govern local ja de per si força dens després de la creació l'any 1987 de les comarques. En segon lloc, la reducció dels efectes dels articles 90 i 91 de l'EAC a una operació més pròpia de maquillatge estètic que no pas de canvi real; les vegueries seran les diputacions canviades de nom i les competències de la Generalitat envers elles seran substancialment idèntiques a les que ja tenia sobre les diputacions d'acord amb la llei de bases de règim local.

Finalment, cal comentar que els efectes de la STC no s'esgoten en aquest cas sobre l'organització local, sinó que també repercuteixen sobre l'àmbit de l'organització dels serveis de la Generalitat en el territori. L'article 90 de l'EAC dóna a la vegueria la doble dimensió de territori on s'exerceix el govern local de cooperació intermunicipal i que serveix també com a divisió territorial per a l'organització dels serveis de la Generalitat. Per tant, des d'aquesta darrera perspectiva, la vinculació que s'estableix entre el caràcter local de la vegueria i les demarcacions provincials, pot comprometre i condicionar la capacitat d'autoorganització de la Generalitat pel que fa a la determinació del seu propi model territorial.

L'impacte de la sentència sobre altres àmbits estatutaris (institucions i consultes populars, poder judicial a Catalunya i finançament)

En l'àmbit institucional, les afectacions de la sentència són limitades, però això no vol dir que no tinguin importància.

La sentència declara inconstitucionals els efectes vinculants dels dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries sobre els projectes i les proposicions de llei que desenvolupen o afecten drets estatutaris (article 76.4 de l'EAC). El TC justifica la decisió perquè el caràcter vinculant del dictamen podria afectar el principi democràtic (lliure decisió del Parlament) o bé acosta massa la funció institucional del Consell a la del TC. Aquests arguments són poc consistents perquè obliden que l'Estatut és la norma que ha de regular el sistema institucional propi de la Generalitat (article 147.2.c de la CE) i no hi hauria d'haver cap obstacle perquè en la regulació estatutària es puguin preveure mecanismes d'autocontrol, sense que això comporti atemptar contra el principi democràtic ni afectar la funció jurisdiccional que correspon al TC.

L'altra afectació institucional de la sentència es refereix al Síndic de Greuges quan li atribueix la competència exclusiva per supervisar l'Administració de la Generalitat i organismes vinculats (article 78.1 de l'EAC). El TC entén que aquesta exclusivitat afecta les atribucions que corresponen al *Defensor del Pueblo*, fent una interpretació molt extensiva de l'àmbit d'aplicació de l'article 54 de la CE i sense matisar que aquest precepte vincula les funcions de la institució a la defensa dels drets fonamentals.

Directament relacionades amb l'àmbit institucional es troben les consultes populars regulades a l'article 122 de l'EAC. El TC valida part d'aquest precepte en allò que afecta les consultes que no tenen les característiques pròpies dels referèndums, sempre que el seu objecte versí sobre qüestions de competència autonòmica o local i sens perjudici de la normativa bàsica estatal que pugui existir en aquesta matèria d'acord amb l'article 149.1.18 de la CE. Tanmateix el TC anul·la l'article en la part que reconeix a la Generalitat la competència per regular els referèndums i considera que en aquest cas l'Estat no és només competent per autoritzar-los, sinó també per establir el seu règim jurídic. Aquesta doctrina té, per tant, uns efectes directes sobre la legislació aprovada pel Parlament en aquesta matèria.

El títol III de l'EAC sobre el poder judicial a Catalunya ha quedat també afectat per la sentència, malgrat que el legislador estatutari va tenir especial cura d'establir sempre la connexió necessària entre les previsions estatutàries, i la seva concreció i desenvolupament per la llei orgànica del poder judicial.

Aquestes cauteles no han estat, però, suficients i la sentència mostra clarament la voluntat d'evitar que es pugui despendre de l'Estatut cap mandat o prescripció que pugui ser directament operativa. Això es posa en relleu de manera especial en les funcions que l'article 95.2 de l'EAC atribueix al TSJC com a última instància judicial en relació amb la competència del TS per unificar la doctrina i en la creació del Consell de Justícia de Catalunya, que el TC nega que es pugui fer en l'Estatut. En aquest punt concret, la sentència es pot considerar fins i tot manipulativa, ja que les objeccions semblen partir de la base que l'EAC concep el Consell com un òrgan autonòmic, quan l'article 97 diu ben clarament que és un òrgan desconcentrat del Consell General del Poder Judicial.

Pel que fa al finançament de la Generalitat, la sentència insisteix en la tesi ja aplicada en el capítol de competències, en el sentit que l'EAC no és l'àmbit normatiu més idoni per definir el model de finançament. De manera molt discutible, el TC atribueix el paper rellevant a la LOFCA en base a l'article 157.3 i construeix un títol competencial a partir d'aquest precepte, que no és gens evident a tenor del seu contingut i que en cap cas hauria de ser exclouent del paper que poden realitzar els estatuts en aquesta matèria.

En qualsevol cas, aquesta aproximació porta el TC a relativitzar el valor de les previsions estatutàries, emfasitzant el paper del Consell de Política Fiscal i Financera com a marc multilateral de presa de decisions en matèria de finançament autonòmic comú i negant els efectes directes a algunes determinacions concretes i específiques de l'EAC. Singularment, són les que es refereixen als límits de l'esforç fiscal als efectes de solidaritat interterritorial (article 206.3 de l'EAC), les funcions de la Comissió Mixta Estat-Generalitat (article 210 de l'EAC), els percentatges de cessió dels tributs estatals (disposicions addicionals vuitena, novena i desena de l'EAC) o a les obligacions estatals per equilibrar els dèficits històrics en infraestructures (disposició addicional tercera de l'EAC).